



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Mario Nispi Landi	Presidente
Giampiero Maria Gallo	Consigliere
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere (relatore)
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario
Lucia Marra	Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza pubblica del 10 aprile 2025:

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede deliberante n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo;

Visto l'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Visto l'art. 3, commi 3 e 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 che al titolo II contiene le disposizioni relative "ai principi generali e applicati per il settore sanitario";

Viste le leggi regionali 24 febbraio 2005, n. 40 “Disciplina del servizio sanitario regionale” e 28 dicembre 2015, n. 84, di riordino dell’assetto istituzionale e organizzativo del medesimo servizio sanitario regionale;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 11/SEZAUT/2024/INPR con cui sono state approvate le linee guida per la relazione dei Collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale sul bilancio di esercizio del 2023;

Esaminata la relazione sul bilancio di esercizio 2023 della **Fondazione Toscana Gabriele Monasterio** trasmessa dal Collegio sindacale;

Vista la relazione di deferimento del Magistrato istruttore;

Esaminate le controdeduzioni trasmesse dalla Fondazione;

Udito il relatore, dott. Paolo Bertozzi;

Uditi i rappresentanti della Fondazione e i rappresentanti della Regione intervenuti in adunanza.

PREMESSO IN FATTO

Dall’esame della relazione-questionario sul bilancio di esercizio 2023 trasmessa dal Collegio sindacale della **Fondazione Toscana Gabriele Monasterio** ai sensi dell’art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dalla documentazione successivamente acquisita in sede istruttoria sono emerse criticità attinenti alla gestione economica e finanziaria dell’ente e al conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale (SSR).

Il Magistrato istruttore ha richiesto di sottoporre la situazione dell’Ente, come emersa dall’istruttoria, alla valutazione collegiale della Sezione, convocata nell’adunanza pubblica del 10 aprile 2025.

La convocazione, con l’allegata relazione del Magistrato istruttore, è stata trasmessa all’Ente e alla Regione, contestualmente invitate a partecipare all’adunanza mediante propri rappresentanti e a far pervenire alla Sezione eventuali controdeduzioni o osservazioni sui rilievi contestati.

La Fondazione, con nota del 3 aprile 2025, ha inviato una memoria con controdeduzioni e precisazioni in ordine alle specifiche criticità rilevate.

Sono intervenuti in adunanza in rappresentanza della Fondazione, il dott. Luciano Ciucci, Direttore generale e il dott. Matteo Sammartino, Direttore Amministrativo.

In rappresentanza dell'Amministrazione regionale è presente il dott. Moraldo Neri, Dirigente del Settore Bilanci e monitoraggi economici del SSR, della Direzione Generale Diritti cittadinanza e coesione sociale con i funzionari dott. Luca Giorgetti e dott. Armando Todaro.

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

I. IL CONTROLLO DELLE SEZIONI REGIONALI DELLA CORTE DEI CONTI SUGLI ENTI DEL SSR.

L'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria, i relativi bilanci.

La magistratura contabile ha sviluppato tali verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di essere finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

L'art 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha integrato la predetta disciplina, disponendo che *"le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. I bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle regioni con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai Presidenti delle regioni con propria relazione"*.

In base al successivo comma 7, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino *"squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il*

Patto di stabilità interno”, consegue l’obbligo per le amministrazioni interessate “di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento”. Nel caso in cui la Regione “non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”, precetto normativo che, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, va limitato ai programmi di spesa presenti nei soli bilanci delle aziende sanitarie e ospedaliere.

Come ribadito dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, al di fuori delle condizioni indicate nella norma in questione (da ritenere di stretta interpretazione, non applicabile né in via analogica, né in via estensiva), e cioè mancata copertura di programmi di spesa o insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, resta operante il criterio del “controllo collaborativo” sancito dall’art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e confortato da una consolidata giurisprudenza costituzionale (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 15/2012/INPR).

Le leggi n. 266/2015 e n. 213/2012, come ha precisato la Corte costituzionale (per tutte, sentenze n. 60/2013 e n. 40/2014), hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale, funzionali a prevenire rischi per gli equilibri di bilancio.

Tali controlli si collocano su un piano distinto rispetto a quelli sulla gestione amministrativa, aventi fonte nell’art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, soprattutto in relazione agli esiti, e sono stati ritenuti compatibili con l’autonomia costituzionalmente riconosciuta a regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria e alla tutela dell’unità economica della Repubblica perseguito in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 della Costituzione.

Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell’unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Tali prerogative assumono maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 della Costituzione, nonché nel riformulato art. 119, richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

II. LA GESTIONE DELLA FONDAZIONE NELL'ESERCIZIO 2023.

Prima di procedere all'esposizione delle principali irregolarità emerse dal bilancio di esercizio del 2023 della Fondazione Toscana Gabriele Monasterio si ritiene opportuno premettere una descrizione dell'andamento della gestione nel periodo 2019-2023 attraverso una breve analisi del Conto economico e dello Stato patrimoniale che consenta di valutarne gli effetti sul mantenimento dell'equilibrio economico e dell'equilibrio finanziario-patrimoniale dopo l'impatto della pandemia.

1. Analisi del Conto economico.

I ricavi totali della gestione caratteristica del 2023 raggiungono i 110,67 milioni, con un sensibile incremento (+7,6%) sul dato del 2022. Il valore supera di 20,72 milioni quello del 2019 (+23%).

Aumentano in modo sensibile nell'esercizio i ricavi da prestazioni sanitarie che totalizzano complessivamente 69,26 milioni (+4,8%).

In particolare, i ricavi da mobilità attiva intraregionale (in compensazione), già in aumento nel 2022, si portano a 53,76 milioni nel 2023, con un incremento di 3,07 milioni (+6,1%) che risente del maggior valore delle prestazioni rese prevalentemente ai residenti dell'area di riferimento dell'Azienda USL Toscana Nord Ovest.

Tornano a risalire anche i ricavi da mobilità extraregionale (in compensazione) il cui importo, di 9,09 milioni, nonostante l'aumento realizzato nell'esercizio in esame (+2,3%), rimane ancora inferiore a quello del 2019 precedente al periodo della pandemia.

In crescita risultano pure i ricavi da prestazioni erogate in regime di intramoenia che, con 3,70 milioni (+12,8%), registrano il valore più alto dal 2019, a conferma del totale ripristino dei volumi dell'attività libero professionale all'interno dell'ente che, considerati anche i relativi costi, presenta un saldo negativo di 67.849.

In progressivo aumento risultano anche i contributi in conto esercizio provenienti dalla Regione destinati ad integrare gli introiti assicurati dalle prestazioni sanitarie che dovrebbero costituire la principale fonte di ricavo per l'ente.

I contributi per le c.d. funzioni "non tariffabili", di 17,95 milioni nel 2021, passano infatti a 28,64 milioni nel 2022 (+59,5%), per raggiungere i 30,97 milioni nel 2023 (+8,2%).

Dai "concorsi recuperi e rimborsi" sono derivati nel 2023 ricavi per 0,79 milioni in aumento sul valore del precedente esercizio (+16,6%) riferibili per la maggior parte a rimborsi nei confronti di aziende sanitarie pubbliche della Regione.

Nel 2023, stando ai dati di bilancio, la Fondazione non ha beneficiato di assegnazioni per payback per farmaci e dispositivi medici.

I "ricavi da compartecipazione dei privati alla spesa delle prestazioni (ticket)" si assestano nel 2023 a 1,12 milioni, con un incremento (+14,4%) che li riporta a valori prossimi a quelli precedenti la pandemia. Si devono considerare al riguardo anche gli effetti dell'abolizione di talune tipologie di ticket disposta dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1134/2020.

Particolarmente rilevante risulta l'incremento registrato dagli "altri ricavi e proventi" e, in particolare, dagli "altri proventi diversi", già passati da 0,95 milioni del 2021 a 2,35 milioni del 2022, che salgono a 3,49 milioni nel 2023. Tale incremento appare peraltro condizionato dall'errata contabilizzazione di ricavi, a fronte degli utilizzi dei fondi rischi ed oneri, di cui si dirà oltre.

I costi totali della gestione caratteristica (comprensivi di IRAP sul personale dipendente), pari a 110,87 milioni, segnano un sensibile incremento sul valore del 2022 (+7,9%), rimanendo ampiamente superiori a quelli del 2019 (+23,2%).

Continua, in particolare, la progressiva crescita dei costi per l'acquisto dei beni sanitari, passati da 29,97 milioni del 2022 a 33,69 milioni del 2023 (+12,4%), valore che supera di 6,44 milioni (+23,6%) quello del 2019.

In aumento sono anche i costi per l'acquisto dei servizi sanitari, attestati nel 2023 a 8,44 milioni (+6,2%), così come i costi per l'acquisto dei servizi non sanitari che, nonostante la riduzione registrata per i costi del riscaldamento (-15,6%) e delle utenze di elettricità (-28%) dopo i rincari del 2022, registrano nel 2023 un valore di 12,46 milioni (+14,6%).

Dopo la lieve riduzione realizzata nel 2022 che era seguita al considerevole incremento registrato nel 2020 e nel 2021 per effetto delle assunzioni straordinarie a contrasto della pandemia, tornano in leggera crescita nel 2023 i costi per il personale dipendente (al netto di IRAP) che segnano 38,23 milioni (+1,4%). L'importo supera di 3,08 milioni (+8,8%) quello del 2019 precedente all'avvio del periodo della crisi sanitaria.

Le dinamiche dei ricavi e dei costi sopra descritte portano la gestione caratteristica, che presentava un saldo lievemente positivo nel 2022, a registrare un disavanzo di - 190.604

Rilevanti sono anche i costi per gli oneri di ammortamento del mutuo contratto dalla Fondazione nel 2020 per sostenere le spese di investimento che, assieme ai costi degli interessi passivi per l'anticipazione di cassa e agli altri interessi passivi, concorrono a determinare il saldo negativo della gestione finanziaria per 0,17 milioni nel 2023.

Positivo e in aumento è invece il saldo della gestione straordinaria che vale 0,64 milioni (+51,5%). Si riscontra, al riguardo, un significativo incremento delle sopravvenienze attive e, in particolare, della voce "Altre sopravvenienze attive verso terzi" passate da 0,17 milioni del 2022 a 0,56 milioni del 2023.

Considerato anche l'importo di imposte e tasse (al netto dell'IRAP sul personale già compresa nei costi di produzione) il risultato di esercizio si attesta a 1.832, con un saldo positivo che, favorito dai ricavi della gestione straordinaria dai contributi regionali non assicura una gestione in stabile equilibrio economico.

Conto economico 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
A.1) Contributi in conto esercizio	17.117.830	27.130.951	19.605.291	31.526.256	33.407.825
<i>Per quota F.S.R. indistinto</i>	15.570.988	25.425.256	18.201.947	29.337.797	31.257.322
<i>Per quota F.S.R. vincolato</i>	1.200.000	-	-	-	31.400
<i>Contributi c/esercizio extra fondo</i>	326.842	1.296.698	1.022.001	1.961.061	1.467.100
<i>Contributi c/esercizio per ricerca</i>	20.000	223.996	381.343	227.398	652.003
<i>Contributi c/esercizio da privati</i>	-	185.000	-	-	-
Rettifica contributi c/esercizio per investimenti	-	- 177.651	- 190.025	- 2.647.443	- 1.970.437
Utilizzo fondi per quote inutilizzate	743.718	1.411.950	77.540	698.414	321.556
Ricavi per prestazioni sanitarie	64.429.383	56.993.453	64.644.499	66.093.710	69.256.677
<i>di cui: Mobilità intraregionale</i>	49.818.783	45.448.568	50.333.055	50.686.913	53.760.725
<i>Mobilità extraregionale</i>	9.233.635	6.969.993	8.034.781	8.889.491	9.095.098
<i>Erogate in regime di intramoenia</i>	2.717.924	2.400.689	3.603.935	3.278.539	3.696.565
Compartecipazione alla spesa per prestazioni (Ticket)	1.145.810	747.431	938.865	982.299	1.124.060
Concorsi, recuperi e rimborsi	2.191.799	1.602.743	1.421.504	678.057	790.868
Quota contributi c/capitale imputata all'esercizio	2.296.944	2.562.856	2.694.613	3.172.120	4.257.289
Altri ricavi e proventi	2.028.899	748.860	946.849	2.354.813	3.486.775
TOTALE VALORE DELLA PRODUZIONE (A)	89.954.381	91.020.594	90.139.135	102.858.226	110.674.613
Acquisti di beni	27.823.556	28.668.057	30.064.199	30.777.787	34.543.429
<i>sanitari</i>	27.249.820	27.603.892	29.218.092	29.965.091	33.691.601
<i>non sanitari</i>	573.736	1.064.165	846.107	812.696	851.828
Acquisti di servizi	14.741.041	15.008.071	14.911.938	18.816.938	20.897.563
<i>sanitari</i>	5.513.549	5.296.091	5.523.863	7.944.820	8.436.415
<i>non sanitari</i>	9.227.491	9.711.980	9.388.075	10.872.118	12.461.148
<i>di cui: Riscaldamento</i>	181.063	158.009	244.659	591.852	499.326
<i>Utenze elettricità</i>	998.623	987.498	801.041	2.157.822	1.553.164
Manutenzione e riparazione	3.691.952	3.022.414	3.396.230	2.641.081	3.065.223
Godimento di beni di terzi	500.458	904.037	966.783	1.027.555	1.163.922
Costo del personale	35.145.522	36.391.935	38.856.868	37.692.027	38.227.165
IRAP Personale	2.340.331	2.682.194	2.688.703	2.772.404	2.612.975
Ammortamenti	2.464.354	2.738.306	2.770.757	3.294.829	4.564.373
Oneri diversi di gestione	1.133.699	1.125.945	1.071.005	1.397.578	1.550.599
Svalutazione delle immobilizzazioni e dei crediti	-	-	-	-	320.672
Variazione delle rimanenze	169.596	- 260.045	- 265.477	-96.413	- 314.588
Accantonamenti dell'esercizio	2.016.998	2.653.989	2.663.992	4.433.862	4.233.884
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	90.027.508	92.934.904	97.124.998	102.757.648	110.865.218
DIFF. VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE	-73.127	- 1.914.310	- 6.985.863	100.578	- 190.604
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	-85.259	- 250.393	- 272.987	- 213.783	- 174.474
TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	398.003	563.662	80.576	424.923	643.551
TOTALE IMPOSTE E TASSE (Y)	- 235.319	- 229.623	3.007.707	3.079.854	2.889.615
RISULTATO DI ESERCIZIO	4.297	- 1.830.664	- 7.497.280	4.268	1.832

2. Analisi dello Stato patrimoniale.

L'attivo circolante, che esprime le risorse a disposizione dell'ente per far fronte alle obbligazioni a breve termine, si attesta a 109,57 milioni, in decisa crescita rispetto al valore del precedente esercizio (21,3%).

Particolarmente significativo è l'incremento registrato dalle disponibilità liquide, passate da 0,03 milioni del 2022 a 19,38 milioni del 2023, con la giacenza presso l'Istituto tesoriere che ha beneficiato dei maggiori trasferimenti di cassa disposti dalla Regione dopo i riversamenti effettuati dal conto ordinario al conto sanitario.

Per ripristinare l'equilibrio del perimetro sanitario leso dall'irregolare utilizzo del debito autorizzato e non contratto, nel corso del 2023 la Regione ha infatti effettuato riversamenti dalla cassa ordinaria alla cassa sanitaria per complessivi 868,65 milioni che sono stati successivamente erogati alle aziende e agli enti del SSR, migliorandone la situazione finanziaria.

Rimangono tuttavia elevati i crediti verso la Regione per spesa corrente che si attestano a 63,64 milioni (+5%), di cui 53,76 milioni per mobilità attiva intraregionale.

La maggiore liquidità ha inoltre consentito, sul lato passivo, la diminuzione dei debiti verso i fornitori, portati a 14,63 milioni (-8,9%).

Quasi raddoppiati risultano i debiti verso la Regione per acconto quota del FSR, pari a 61,17 milioni (+83,2%), mentre restano decisamente elevati, nonostante la riduzione subita nell'esercizio, i debiti per mutui arrivati a 10,34 milioni, di cui 1,5 milioni con scadenza entro i 12 mesi.

Per effetto di queste dinamiche i debiti totali della Fondazione aumentano nel 2023 a 100,47 milioni (+27,1%).

I fondi per rischi ed oneri, a garanzia di debiti o altre passività a carico dell'ente certe o probabili, ma di ammontare ancora indeterminato, presentano nel 2023 una dotazione finale di 7,10 milioni (+3,5%) risultante dalla combinazione dei nuovi accantonamenti, pari a 4,23 milioni, e degli utilizzi, pari a 3,99 milioni, effettuati nel corso dell'esercizio (oltre a riclassificazioni in riduzione per 335 euro).

Tra i fondi per gli oneri, a 2,06 milioni ammonta il Fondo per i rinnovi contrattuali del personale dipendente che, a fronte di nessun utilizzo, registra nuovi accantonamenti per 0,79 milioni.

In significativo calo risulta la dotazione totale dei fondi per i rischi che scende a 0,17 milioni (-62,8%).

Il patrimonio netto, pari a 52,90 milioni, realizza un sensibile incremento rispetto al valore del precedente esercizio (+12,4%) favorito essenzialmente dalla crescita dei finanziamenti per gli investimenti, passati da 41,25 milioni del 2022 a 47,33 milioni del 2023, oltre i 3/4 dei quali provenienti dalla Regione e comprensivi dei fondi PNRR.

Stato patrimoniale 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023
ATTIVO					
A. IMMOBILIZZAZIONI	26.205.692	28.728.275	30.825.668	42.707.697	50.953.523
I. Immobilizzazioni immateriali	518.545	324.143	1.221.941	1.647.282	1.502.176
II Immobilizzazioni materiali	25.686.317	28.403.302	29.602.897	41.050.547	49.441.480
III. Immobilizzazioni finanziarie	830	830	830	9.868	9.868
B. ATTIVO CIRCOLANTE	92.533.062	94.026.298	91.159.808	90.324.508	109.565.033
I. Rimanenze	2.485.984	2.745.028	3.010.506	3.106.921	3.421.508
II. Crediti	80.417.134	85.747.716	86.430.012	87.182.316	86.766.403
III. Attività finanziarie	0	0	0	0	0
IV: Disponibilità liquide	9.629.945	5.533.553	1.719.290	35.271	19.377.123
C. RATEI E RISCONTI ATTIVI	9.893	5.754	28.951	1.586	0
I. Ratei attivi	0	0	0	0	0
II. Risconti attivi	9.893	5.754	28.951	1.586	0
TOTALE ATTIVO	118.748.648	122.760.327	122.014.427	133.033.791	160.518.557
D. CONTI D'ORDINE	21.000.000	21.000.000	21.000.000	21.000.000	21.000.000
PASSIVO					
A. PATRIMONIO NETTO	33.842.567	43.953.822	36.617.266	47.060.345	52.902.308
I. Fondo di dotazione	4.663.540	4.663.540	4.663.540	4.663.540	4.663.540
II. Finanziamenti per investimenti	29.129.452	41.071.370	39.410.966	41.251.168	47.331.949
III. Riserve da donazioni	0	0	0	1.101.329	860.679
IV. Altre riserve	0	0	0	0	0
V. Contributi pe ripiano perdite	0	0	0	0	0
VI. Utili (perdite) portati a nuovo	45.278	49.575	40.040	40.040	44.308
VII. Utile (perdita) dell'esercizio	4.297	-1.830.664	-7.497.280	4.268	1.832
B. FONDI PER RISCHI E ONERI	4.328.474	4.435.571	5.809.432	6.859.643	7.101.872
C. TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO	0	0	0	0	0
D. DEBITI	80.536.771	74.295.313	79.547.863	79.063.270	100.467.786
<i>Mutui passivi</i>	<i>0</i>	<i>14.778.818</i>	<i>13.320.096</i>	<i>11.839.411</i>	<i>10.336.433</i>
<i>Debiti verso Regione</i>	<i>61.036.052</i>	<i>42.248.669</i>	<i>44.857.020</i>	<i>33.402.862</i>	<i>61.165.811</i>
<i>Debiti verso Tesoriere</i>	<i>32.772</i>	<i>0</i>	<i>2.580</i>	<i>2.410.295</i>	<i>11.999</i>
<i>Debiti verso fornitori</i>	<i>8.082.427</i>	<i>5.617.972</i>	<i>8.131.952</i>	<i>14.956.881</i>	<i>13.627.747</i>
E. RATEI E RISCONTI PASSIVI	40.836	75.621	39.865	50.531	46.590
I. Ratei passivi	40.836	75.621	39.865	50.531	46.590
II. Risconti passivi	0	0	0	0	0
TOTALE PASSIVO E PATRIMONIO NETTO	118.748.648	122.760.327	122.014.427	133.033.789	160.518.557
F. CONTI D'ORDINE	21.000.000	21.000.000	21.000.000	21.000.000	21.000.000

III. CRITICITA' RILEVATE.

1. Equilibrio economico.

- *Elevata incidenza dei contributi per le funzioni "non tariffate" sui ricavi da prestazioni sanitarie. Rischio per il mantenimento dell'equilibrio economico della gestione.*

1.1. La Fondazione ha registrato nel 2023 un utile di 1.832.

Si espongono di seguito i risultati di esercizio realizzati nel periodo 2016-2023, unitamente agli utili/perdite riportati dall'esercizio precedente e a quelli ancora da riportare.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Utili/Perdite portate a nuovo	-5.254.315	-1.538.982	40.039	45.278	49.575	40.040	40.040	44.308
Utile/Perdita esercizio	-1.579.020	12.598	5.239	4.297	-1.830.664	-7.497.280	4.268	1.832
Contributi ripiano perdite	5.294.354							
Perdite da coprire/utigli da riportare	-1.538.981	-1.526.384	45.278	49.575	-1.781.089	-7.457.240	44.308	46.140

Come nel 2020, anche nel 2021 la Fondazione, che dal 2017 aveva sempre chiuso gli esercizi in utile, ha realizzato una consistente perdita la cui copertura è stata garantita dalla Regione nel quadro degli interventi di riequilibrio del disavanzo dell'intero SSR. Nel 2022, viceversa, essa è tornata a conseguire un utile, sia pure di poche migliaia di euro, che si è ulteriormente ridotto nel 2023.

Come già rilevato da questa Sezione nella pronuncia sui bilanci dei precedenti esercizi, si tratta di risultati che, dopo aver risentito pesantemente dell'impatto della pandemia, sono tornati in positivo solo grazie ai contributi in conto esercizio a valere sul FSR, riconosciuti per importi sempre più elevati e superiori al limite stabilito dalla legge.

1.2. Nella memoria trasmessa la Fondazione riferisce che i contributi regionali per le funzioni "non tariffate" costituiscono la seconda fonte di finanziamento dell'ente e concorrono al conseguimento dell'equilibrio economico della gestione, posto che i ricavi per le prestazioni sanitarie, stante l'attuale livello delle tariffe (definite dai DRG per i ricoveri e dal nomenclatore per le prestazioni ambulatoriali), coprono solo in parte i costi necessari all'erogazione dei livelli di assistenza richiesti.

L'incremento delle prestazioni rese, specie se ad alta complessità, comporta pertanto la necessità di riequilibrare il finanziamento con l'integrazione dei contributi per le

funzioni, considerando anche che per la Fondazione il peso medio dei DRG risulta nettamente più alto rispetto alle aziende ospedaliero-universitarie toscane.

La stessa Fondazione sostiene quindi che l'apporto della contribuzione regionale al finanziamento aziendale rientra nel complessivo sistema di governo della spesa sanitaria, con il quale la Regione provvede a riconoscere ruoli e funzioni specifiche, anche a valenza interaziendale o regionale che non trovano finanziamento in tariffe o in specifiche fonti.

1.3. La Sezione rileva la situazione di precario equilibrio economico della Fondazione che anche nel 2023 risulta conseguito con il decisivo apporto dei contributi regionali per le funzioni "non tariffate" in continuo e costante incremento.

Si ricorda al riguardo che, per quanto disposto dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502/1992, i contributi in conto esercizio provenienti dalla Regione a valere sul FSR devono essere destinati alla copertura dei costi delle funzioni "non tariffate" e non possono essere superiori al 30 per cento del limite di remunerazione assegnato, calcolato sui ricavi derivanti dalle prestazioni sanitarie "tariffate".

I contributi regionali per le funzioni, come precedentemente rilevato in sede di analisi dei CE, sono passati da 17.950.070 del 2021 a 28.636.489 del 2022, a 30.973.037 del 2023, con un progressivo incremento che determina la violazione del limite di legge rispetto ai ricavi per le prestazioni sanitarie, registrati per 65.395.704 nel 2023 e tornati a livelli superiori a quelli del 2019.

	2021	2022	2023
A] A.1.A.1.3) Funzioni	17.950.070	28.636.489	30.973.037
B] Ricavi da prestazioni	61.285.551	62.640.685	65.395.704
+ A.4.A) Ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria erogate a soggetti pubblici	60.346.812	61.659.080	64.271.644
- A.4.A.2) Ricavi per prestazioni sanitarie e sociosanitarie a rilevanza sanitaria erogate ad altri soggetti pubblici	126	694	0
+ A.6) Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (Ticket)	938.865	982.299	1.124.060
+ A.1.B.1.3) Contributi da Regione o Prov. Aut. (extra fondo) - Risorse aggiuntive a titolo di copertura extra LEA	-	-	-
C] Limite di remunerazione assegnato (Ricavi da prestazioni/70%)	87.550.787	89.486.693	93.422.434
Ratio A/C (limite max 30%)	20,50%	32,00%	33,15%

Nel prendere atto di quanto dichiarato dalla Fondazione in sede di controdeduzioni si deve ribadire che i contributi regionali sopra descritti, per quanto possano essere stati impiegati in passato per sopperire ai minori ricavi determinati dalla pandemia, decorsa la fase dell'emergenza sanitaria devono tornare a rispettare la finalità e i limiti stabiliti dalla legge. Essi, pertanto, devono essere destinati esclusivamente al finanziamento delle attività per le quali non sia possibile determinare una tariffa (ad

esempio il servizio di Pronto soccorso) senza poter essere impiegati per sostenere indiscriminatamente i maggiori costi di esercizio, assicurando l'equilibrio della gestione.

Il riconoscimento di contributi per le funzioni "non tariffate" nei limiti fissati dalla legge costituisce infatti un'eccezione al sistema di finanziamento delle aziende ospedaliere e degli enti ad esse assimilabili che, in base all'attuale configurazione del SSN, deve invece basarsi essenzialmente sulla remunerazione delle prestazioni sanitarie da queste erogate sulla base dei DRG e delle tariffe prestabilite.

Ne viene pertanto che ove la Regione, nell'esercizio delle proprie prerogative di organizzazione del SSR, intenda riconoscere ad enti diverse dalle ASL, come nel caso della Fondazione Monasterio, il rimborso di prestazioni che non trovano piena copertura nelle tariffe potrà farlo solo con risorse aggiuntive provenienti da entrate proprie che, come tali, non dovranno gravare sul FSR.

In attesa di una auspicabile revisione dei DRG e della proporzionale rideterminazione del fabbisogno sanitario nazionale, la Fondazione, raggiunto il limite dei contributi per le funzioni "non tariffate", deve quindi conseguire l'equilibrio economico attraverso ulteriori ricavi non riconducibili alle predette fonti di finanziamento che siano in grado di dare copertura a costi di esercizio in continua crescita come rilevato dall'analisi del CE.

Si consideri inoltre che a tali costi si aggiungeranno nei prossimi esercizi gli oneri derivanti dal contratto di partenariato pubblico-privato per l'efficientamento energetico stipulato nel 2023 ed eseguito dal 2024 del quale questa Sezione si riserva di verificare la sostenibilità economica nel successivo ciclo di controlli.

2. Gestione dei fondi rischi ed oneri.

- *Irregolare registrazione di ricavi a fronte degli utilizzi delle somme accantonate nei Fondi.*

2.1. Dall'esame dei dati di bilancio è emerso che negli esercizi 2022 e 2023, a fronte degli utilizzi delle somme accantonate su alcuni dei fondi per rischi ed oneri iscritti nello Stato patrimoniale, sono stati registrati nel Conto economico, alla voce "Altri proventi diversi" (cod. AA1090), ricavi privi di qualsiasi giustificazione dal punto di vista contabile.

Si riporta di seguito il dettaglio di tali registrazioni come indicate nella Nota integrativa del 2023 (pag. 62).

CE	Descrizione	2023	2022
AA1090	Utilizzo Fondo intramoenia	-	239.013
AA1090	Utilizzo Fondo oneri contrattuali	-	929.281
AA1090	Utilizzo Fondo svalutazione crediti	283.712	39.282
AA1090	Utilizzo altri fondi	2.147.965	269.973
AA1090	Utilizzo Fondo interessi moratori	8.326	39.854

Alla richiesta istruttoria di dare chiarimenti al riguardo, la Fondazione ha prodotto le relative scritture contabili a conferma della rilevazione di tali ricavi come contropartita ai costi sostenuti con gli utilizzi delle somme accantonate nei rispettivi fondi.

2.2. Con le ulteriori precisazioni fornite con la memoria tramessa per l'odierna adunanza la Fondazione osserva innanzitutto che il sistema contabile degli enti del SSN, come richiesto dall'art. 29 del d.lgs. n. 118/2011, prevede quale specifica voce di ricavo l'*"utilizzo di fondi per quote inutilizzate contributi vincolati di esercizi precedenti"* che concorre a determinare direttamente il valore della produzione rilevato dal CE.

Essa riferisce quindi di avere ritenuto più conforme ai principi di corretta e veritiera rappresentazione della situazione finanziaria dell'ente, ai sensi dell'art. 2423 del codice civile, applicare la medesima regola contabile anche alla gestione dei fondi rischi ed oneri il cui utilizzo indiretto determina la scrittura di un ricavo a fronte della contestuale iscrizione dei costi di cui garantisce la copertura.

Si precisa infine che questa operazione non altera in alcun modo, né la situazione patrimoniale finale, né il risultato economico esposto, in quanto il ricavo rilevato per l'utilizzo del fondo è sterilizzato per lo stesso importo dalla specifica voce di costo rilevata tra le componenti negative di reddito, che, viceversa, non sarebbe stata altrimenti evidenziata.

2.3. La Sezione accerta l'irregolarità della gestione dei fondi rischi e delle relative scritture effettuate nel Conto economico.

Si ricorda al riguardo che, secondo i principi contabili, l'impiego di un fondo al verificarsi dell'evento per cui era stato disposto il relativo accantonamento comporta la riduzione del fondo stesso nella misura corrispondente all'utilizzo.

La corretta scrittura richiede pertanto l'iscrizione dell'utilizzo del fondo in DARE e, come contropartita, l'iscrizione della corrispondente uscita monetaria in AVERE, senza alcuna registrazione sul Conto economico.

Solo se la disponibilità del fondo risulta eccedente rispetto all'utilizzo richiesto potrà procedersi ad un rilascio della dotazione residua con la registrazione di un correlativo ricavo. A fronte dell'iscrizione del rilascio del fondo in DARE si richiede infatti in questo caso l'iscrizione di un ricavo in AVERE.

Viceversa le scritture effettuate dalla Fondazione registrano ricavi, non come contropartita di rilasci, ma come contropartita di utilizzi dei fondi, la manifestazione contabile dei quali si deve necessariamente esaurire nelle movimentazioni del solo Stato patrimoniale.

Si ricorda al riguardo che la Fondazione Monasterio, al pari degli enti del SSN, risulta tenuta alla redazione del bilancio di esercizio in contabilità economico patrimoniale secondo le disposizioni del codice civile, con le sole eccezioni previste dall'art. 29 del d.lgs. n. 118/2011 che non prevedono deroghe alle modalità di gestione dei fondi sopra descritte, né tantomeno tollerano applicazioni analogiche giustificate da non meglio precisate esigenze di chiarezza e veridicità.

La rilevazione di un ricavo a fronte dell'utilizzo di un fondo comporta infatti, da un lato la registrazione nel Conto economico di una componente positiva del tutto priva di fondamento che può concorrere a migliorare fittiziamente il risultato dell'esercizio e, dall'altro, la mancata registrazione nello Stato patrimoniale di un uscita monetaria (o di un debito) che determina a sua volta una falsa rappresentazione delle relative voci.

La contestuale rilevazione di un costo a sterilizzazione del ricavo derivante dall'utilizzo del fondo (riferita dall'Ente nelle controdeduzioni, ma che non trova riscontro nelle scritture contabili trasmesse) non serve del resto a rendere l'operazione conforme ai principi contabili, determinando in ogni caso un'alterazione delle risultanze del Conto economico in cui rimangono iscritti ricavi e costi non corrispondenti alla reale gestione dell'esercizio.

3. Anticipazione di tesoreria e gestione dei pagamenti.

- *Ricorso all'anticipazione di tesoreria con incremento degli interessi passivi.*
- *Mancata rilevazione SIOPE dei flussi di cassa relativi all'anticipazione di tesoreria.*

3.1. La Fondazione ha dichiarato di usufruire dell'anticipazione di tesoreria nel 2023 per 38 giorni per un importo massimo di 7.211.105, maturando interessi passivi per 11.999.

Di seguito i dati del 2023 sono posti a confronto con quelli degli anni precedenti.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Utilizzata	44.931.129	44.963.598	46.196.799	39.326.074	-	28.300.903	2.499.374	7.211.105
Limite	65.200.000	75.600.000	75.600.000	75.600.000	75.600.000	75.600.000	88.873.522	90.199.382
Non restituita	-	-	-	-	-	-	2.459.573	-
giorni utilizzo	236	199	201	199	-	72	13	38
Interessi		25.921	37.723	32.772	-	2.580	1.496	11.999

Dopo il 2020 in cui non si erano verificate situazioni di sofferenza di cassa tali da richiedere il ricorso all'anticipazione, a partire dal 2021 la Fondazione ne ha ripreso l'utilizzo, sia pure per un numero limitato di giorni, sostenendo nel 2023 costi per gli interessi passivi di significativo importo.

Si osserva tuttavia che nel 2023 le somme concesse in anticipazione risultano interamente restituite a fine esercizio, con un allentamento della sofferenza di cassa che ha consentito anche di migliorare i pagamenti dei debiti commerciali arrivati a 68.959.422 a fine esercizio (+31,3%) e, tra questi, dei debiti scaduti passati da 1.591.960 del 2022 a 5.204.618 del 2023 (+226,9%).

I debiti totali della Fondazione verso i fornitori si riducono di conseguenza a 13.627.747 (-8,9%), con l'indice di tempestività che sostanzialmente rimane stabile non attestando ritardi nei pagamenti.

Ciò detto, si deve constatare che i dati sopra esposti, ricavati essenzialmente dal questionario trasmesso dal Collegio sindacale, non trovano riscontro nei report del sistema SIOPE che non rileva i flussi di cassa relativi alla concessione e alla restituzione delle somme oggetto dell'anticipazione di tesoreria.

In mancanza di tali rilevazioni non è stato possibile ricostruire correttamente la gestione di cassa a fronte di incongruenze riscontrate nella quantificazione delle disponibilità liquide risultanti dai dati di bilancio.

3.2. La Fondazione, in sede di controdeduzioni, riferisce che se i maggiori trasferimenti di liquidità da parte della Regione, che hanno già determinato un rilevante miglioramento nella gestione finanziaria del 2023, proseguiranno anche nei successivi esercizi renderanno del tutto marginale il ricorso all'anticipazione di tesoreria.

La stessa Fondazione infine, dopo aver ricordato di non essere sottoposta alla "tesoreria unica" e di aver aderito volontariamente al sistema SIOPE, riferisce

l'impegno a verificare assieme all'Istituto tesoriere la possibilità di tracciare le operazioni di anticipazione eventualmente concesse nell'ambito di un unico conto.

3.3. La Sezione accerta la persistente difficoltà della Fondazione di disporre della liquidità sufficiente al pagamento dei debiti senza usufruire dell'anticipazione, quantunque nel 2023 le somme ricevute siano state interamente restituite a fine esercizio, limitando il debito verso l'Istituto tesoriere ai soli interessi passivi.

Non si può del resto fare a meno di notare come il miglioramento della situazione finanziaria dell'ente sia stato favorito dai consistenti trasferimenti straordinari disposti dalla Regione nella seconda parte dell'anno a seguito del riequilibrio della cassa sanitaria cui si è fatto accenno in sede di analisi dello Stato patrimoniale.

Considerevolmente aumentati risultano di contro, come detto, i costi per gli interessi passivi rispetto al precedente esercizio, per effetto dell'aumento del tasso praticato dall'Istituto sulle somme anticipate.

In considerazione di tali maggiori oneri appare ancor più indispensabile il recupero e il mantenimento di una sufficiente disponibilità di cassa con il definitivo superamento del ricorso all'anticipazione che presenta costi sempre più ingenti e limita di conseguenza le risorse destinabili all'erogazione diretta delle prestazioni sanitarie.

La Sezione rileva infine lo scorretto utilizzo del sistema SIOPE dove non sono rilevati i flussi di cassa relativi all'anticipazione di tesoreria.

Il fatto che la Fondazione, secondo quanto asserito nella risposta istruttoria e ribadito nella memoria di controdeduzioni, non sia soggetta all'obbligo di tesoreria unica, non comporta infatti alcuna esenzione dalla segnalazioni a SIOPE delle riscossioni e dei pagamenti relativi all'anticipazione di cassa usufruita nell'esercizio.

Tale omissione impedisce di ricostruire tutti i movimenti finanziari della gestione e verificarne la coerenza con le scritture contabili, limitando di fatto la funzione di controllo affidata a SIOPE.

4. Indebitamento.

- *Significativo ammontare degli oneri dell'indebitamento a carico dell'Ente.*

4.1. Nel 2023 la Fondazione ha sostenuto oneri per il rimborso del contratto di mutuo stipulato nel 2020 (c.d. servizio del debito) per 1.674.955.

L'incidenza sulle entrate proprie agli effetti del rispetto del limite del 15 per cento fissato dall'art. 2, comma 2-sexies, lett. g) del d.lgs. n. 502/1992 passa dal 10,29 al 7,98 per cento.

La tabella seguente dimostra l'evoluzione dei costi del servizio del debito in rapporto alle "entrate proprie" nel periodo 2020-2023.

	2020	2021	2022	2023
Costo servizio del debito	926.603	1.674.955	1.674.955	1.674.954
Incidenza entrate proprie	6,36%	10,29%	8,78%	7,98%

4.2. In sede di controdeduzioni la Fondazione trasmette il prospetto attestante l'incidenza dei costi per il servizio del debito relativi ai soli interessi sulle entrate proprie pari, nel 2023, allo 0,98 per cento.

4.3. La Sezione accerta il significativo ammontare dell'indebitamento a carico della Fondazione conseguente al mutuo stipulato per sostenere spese di investimento.

Riprendendo le considerazioni effettuate nella pronuncia sulle precedenti gestioni si ricorda che, indipendentemente dal rispetto del limite previsto dalla legge (che, si ricorda, rapporta i costi della rata e degli interessi all'importo delle entrate proprie dell'esercizio) il servizio del debito grava il bilancio di oneri che rischiano di divenire di difficile sostenibilità, contribuendo al precario equilibrio economico dell'ente.

Si ribadisce al riguardo che l'assunzione di un contratto di mutuo effettuata nel 2020, in un periodo in cui i conti della Fondazione erano già pesantemente condizionati dalla pandemia, avrebbe richiesto, al di là dell'autorizzazione regionale, una preventiva verifica della sostenibilità dei costi a medio-lungo termine che, viceversa, non risulta essere stata effettuata.

Come già ricordato nelle precedenti pronunce di questa Sezione, la mancanza di tale verifica che, a dispetto di quanto sostenuto nella comunicazione delle misure correttive, non può limitarsi al riscontro della persistenza di un residuo margine di indebitamento rispetto al limite di legge, preclude la stipulazione di mutui o di altri contratti di finanziamento che comportino ulteriori costi a carico del bilancio.

In questo senso la Sezione si riserva di verificare che l'operazione di partenariato pubblico-privato per l'efficientamento energetico attivata dal 2024, cui si è accennato in precedenza, non comporti nuovi oneri di indebitamento.

Allo scopo è stata acquisita via istruttoria la documentazione relativa alla predetta operazione che non figurava nella specifica sezione dell' "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dedicata ai contratti, né è stata indicata nel questionario trasmesso dal Collegio sindacale.

5. Limiti di spesa. Acquisto dei farmaci e dei dispositivi medici.

- *Superamento degli obiettivi di contenimento dei costi per l'acquisto di farmaci e dei dispositivi medici fissati dalla Regione.*

5.1. Disposizioni di legge nazionali di coordinamento della finanza pubblica stabiliscono limiti di spesa per l'acquisto dei farmaci e per l'acquisto dei dispositivi medici a carico delle regioni, le quali, per assicurarne il rispetto a livello di Servizio sanitario complessivo, sono tenute ad assegnare specifici obiettivi di contenimento dei costi alle singole aziende. Il mancato conseguimento dei predetti obiettivi, nella misura in cui determini il superamento del tetto di spesa regionale, può pertanto configurare una irregolarità gestionale direttamente imputabile anche alle aziende stesse.

La Regione Toscana in entrambi gli esercizi in esame ha superato i limiti fissati dalla legge sia per la spesa farmaceutica per gli acquisti diretti (art. 1, comma 475 della legge n. 178/2020), sia per la spesa per i dispositivi medici (art. 15, comma 13, lett. f), del decreto-legge n. 95/2012).

5.1.1. La Fondazione nel 2023 ha sostenuto costi per l'acquisto di farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti, ex spesa farmaceutica ospedaliera) per 2.420.288, con una riduzione del 8,6 per cento rispetto al precedente esercizio.

L'obiettivo di contenimento, fissato dalla Regione nelle linee guida per la redazione dei bilanci di previsione degli enti del SSR in 2.255.114 (costi sostenuti in base alla rilevazione del CE al IV trimestre 2022), non risulta tuttavia essere stato conseguito.

L'evoluzione degli importi nel periodo 2016-2023 riportati nella seguente tabella dimostra che i costi per gli acquisti diretti, dopo la riduzione registrata nel triennio 2016-2018, hanno ripreso a crescere sino al 2022 dove raggiungono il valore più elevato, per poi ridiscendere nel 2023 a valori prossimi alla media della serie storica considerata.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Costi farmaci	2.548.011	2.461.883	2.178.369	2.473.873	2.474.981	2.311.879	2.648.453	2.420.288
Obiettivo	1.825.401	-	2.227.720	2.060.042	2.461.504	2.473.873	2.311.879	2.255.114
Differenza	722.610		-49.351	413.831			336.574	165.174

5.1.2. La Fondazione nel 2023 ha sostenuto costi per l'acquisto di dispositivi medici (voce CE BA210) per un totale di 30.038.403, con un incremento del 13,1 per cento rispetto al precedente esercizio.

Gli obiettivi di contenimento dei costi, fissati nelle linee guida per la redazione dei bilanci di previsione degli enti del SSR in modo differenziato per le singole categorie di dispositivi, sono stati conseguiti per i "Dispositivi medico diagnostici in vitro" (BA0240), mentre non sono stati conseguiti per i "Dispositivi medici impiantabili" (BA0230) e per i "Dispositivi medici" (BA0220).

conto	Voce CE	2023	Obiettivi 2023	differenza
BA0210	Dispositivi medici	30.038.403	27.187.006	2.851.397
BA0220	Dispositivi medici	24.825.626	22.150.713	2.674.913
BA0230	Dispositivi medici impiantabili	3.691.227	3.495.114	196.113
BA0240	Dispositivi medico diagnostici in vitro	1.521.549	1.541.179	-19.630

5.2. In sede di controdeduzioni la Fondazione riferisce che, in considerazione della necessità di predisporre i bilanci di previsione in pareggio, le linee guida regionali richiedono l'iscrizione di poste tecniche (tra cui i costi per i farmaci e i dispositivi medici) destinate ad essere aggiornati nell'ambito dei piani per l'ottimizzazione delle risorse disponibili concordati tra la Regione e i singoli enti del SSR, tenendo conto anche dell'andamento delle prestazioni sanitarie che, nel caso della Fondazione Monasterio, sono state in costante crescita.

5.3. La Sezione, rilevato il superamento dei limiti di spesa stabiliti dalla legge per la Regione, accerta il mancato conseguimento degli obiettivi di contenimento dei costi per gli acquisti diretti dei farmaci e per gli acquisti dei dispositivi medici fissato dalla stessa Regione per la Fondazione.

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato in sede di controdeduzioni, raccomanda comunque che i predetti obiettivi siano fissati ed eventualmente rimodulati sempre con provvedimenti ufficiali della Regione da richiamare nei documenti contabili degli enti del SSR a riscontro del conseguimento o meno degli stessi.

Rimangono evidenti del resto le oggettive difficoltà della Regione nel fissare degli obiettivi di costo effettivamente realizzabili da parte delle aziende e degli altri enti senza pregiudicare la doverosa e efficiente erogazione delle prestazioni sanitarie.

Si tratta del resto di difficoltà ampiamente diffuse, posto che quasi nessuna delle regioni italiane riesce ad assicurare la riduzione dei costi nella misura richiesta dalla legge, come confermano i rapporti annuali sul coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti (cfr. ad esempio Sezioni Riunite, deliberazione n. SSRRCO/22/2023/RCFP).

Ciò detto, la fissazione, da parte regionale, di specifici obiettivi di contenimento dei costi per l'acquisto diretto dei farmaci e dei dispositivi medici, nei confronti delle aziende e degli altri enti del SSR, costituisce un importante incentivo alla razionalizzazione degli stessi.

6. Limiti di spesa. I costi per il personale.

- Elevato ammontare dei costi per il personale.

6.1. Secondo i dati riportati nel CE del 2023 la Fondazione ha sostenuto costi complessivi per il personale (compreso quello in comando e quello riconducibile ai rapporti c.d. flessibili) per un totale di 43.892.128.

Ai fini del rispetto dei limiti di legge, tali costi sono indicati nel questionario in 42.983.978 e, detratte le poste escluse dal calcolo (costi per rinnovi contrattuali, costi totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, etc.) si attestano a 41.252.979 (tabella domanda 21.1, rettificata in sede istruttoria).

Tale importo, nonostante la riduzione rispetto al valore del precedente esercizio, non garantisce in ogni caso il conseguimento dell'obiettivo stabilito dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (costi del 2004 ridotti del 1,4%) fissato in 30.624.687.

Si deve peraltro segnalare la persistente difficoltà, in assenza di elementi di raccordo (che l'ente ha fornito in corso di istruttoria) a conciliare i dati indicati nelle tabelle del questionario con quelli del CE che, indipendentemente dalle rilevazioni funzionali alla verifica del predetto limite, evidenziano il progressivo incremento dei costi del personale, con il valore del 2023 che supera di quasi 4 milioni quello del 2019.

	2019	2020	2021	2022	2023
Costo personale dipendente	35.145.522	36.391.935	38.856.868	37.692.027	38.227.165
Saldo personale in comando	463.683	414.375	406.483	361.030	468.113
Costo personale altre forme contrattuali	2.024.181	1.902.643	1.488.992	2.078.879	2.583.875
IRAP	2.340.331	2.682.194	2.688.703	2.772.403	2.612.975
Costo totale del personale	39.973.717	41.391.147	43.441.046	42.904.339	43.892.128

Si ricorda al riguardo che, come rilevato nelle pronunce di questa Sezione sui bilanci dei precedenti esercizi finanziari, la Fondazione ha proceduto soprattutto nel biennio 2020 e 2021, ad assunzioni prevalentemente a tempo indeterminato con l'impiego di risorse straordinarie (fondi Covid) destinate al conferimento di incarichi limitati al periodo dell'emergenza sanitaria.

La scelta, giustificata con l'urgenza di immettere personale per fronteggiare le necessità della pandemia, è stata effettuata tuttavia senza una preventiva verifica della sostenibilità dei relativi costi a regime, contribuendo anche all'attuale squilibrio della gestione data l'insufficienza di ricavi assicurati dal finanziamento ordinario a coprire tutti i costi di produzione e richiedendo la predisposizione di un piano di rientro concordato con la Regione.

6.2. La Fondazione, in sede di controdeduzioni, osserva innanzitutto che la valutazione sull'andamento dei costi di personale non può prescindere da una visione di sistema riferita all'intero SSR, posto che le singole aziende e gli altri enti che lo compongono, per quanto dotati di autonomia, si configurano come strumenti operativi della Regione, ente preposto all'organizzazione del SSR.

Si precisa infatti che la Regione, con deliberazioni di giunta, fornisce gli indirizzi per la compilazione dei Piani triennali del fabbisogno del personale, indicando sia i limiti di spesa complessivi, sia gli obiettivi di contenimento dei costi cui le singole aziende devono attenersi, anche in relazione ai dati consuntivi dei precedenti esercizi.

L'andamento dei costi per il personale è sottoposto quindi ad un periodico monitoraggio da parte della stessa Regione che a partire dall'esercizio 2022 prevede sia sottoposta a preventiva autorizzazione ogni nuova assunzione.

In questo contesto, si riferisce che la Fondazione, data la recente costituzione, è stata interessata da un processo di progressiva strutturazione organizzativa che ha comportato una considerevole crescita delle prestazioni sanitarie (specie di alta complessità) con un inevitabile incremento del personale, consentito tuttavia della Regione tenuto conto dell'andamento dei relativi costi a livello consolidato.

Sostiene infine la Fondazione che l'attenta programmazione delle attività, unitamente all'attuazione di quanto previsto dal Piano triennale, consentiranno anche nel futuro la sostenibilità degli oneri per il personale nel rispetto all'obiettivo dell'equilibrio economico di gestione, senza pregiudicare l'erogazione delle prestazioni sanitarie.

6.3. La Sezione rileva gli elevati costi per il personale sostenuti dalla Fondazione tornati in crescita nel 2023 e che, anche al netto delle maggiorazioni derivanti dai rinnovi contrattuali e dagli emolumenti straordinari, registrano valori notevolmente elevati nel quadro totale dei costi della produzione.

L'andamento di tali costi, indipendentemente dal mancato rispetto dell'obiettivo di riduzione stabilito dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009 (che a seguito della recente pronuncia della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, deve intendersi riferito all'intero SSR a livello consolidato) incide negativamente sul mantenimento dell'equilibrio economico della gestione e impone di verificarne la persistente sostenibilità dopo le assunzioni a tempo indeterminato effettuate con la disponibilità di risorse straordinarie nel periodo della pandemia.

Al riguardo la Sezione, nel prendere atto di quanto dichiarato in sede di controdeduzioni, richiede alla Fondazione di fornire il piano concordato con la Regione per il riequilibrio della dotazione di personale con l'indicazione precisa degli obiettivi fissati e dei risultati già conseguiti in ciascun anno di durata in termini di riduzione del numero dei dipendenti e contenimento dei relativi costi, posto che tali informazioni non risultano immediatamente desumibili dalla documentazione trasmessa.

7. Costi attività libero professionale intramuraria (Intramoenia).

- *Saldo tra ricavi e i costi dell'attività intramoenia risultante dalla Nota integrativa.*

7.1. I costi sostenuti dalla Fondazione nel 2023 per l'attività libero professionale intramuraria (anche al netto della c.d. indennità di esclusività) superano i corrispondenti ricavi determinando un saldo negativo di 67.849.

Si riportano di seguito i dati ricavati dalla tabella n. 54 della Nota Integrativa a dimostrazione del disavanzo della gestione.

	2023
A.4.D) Ricavi per prestazioni sanitarie erogate in regime di intramoenia	3.696.565
B.2.A.13) Compartecipazione al personale per att. libero-prof. (intramoenia)	2.907.747
Differenza ricavi/costi CE	788.818
Y.1.C) IRAP relativa ad attività di libera professione (intramoenia)	259.161
costi diretti aziendali	151.025
costi generali aziendali	300.383
fondo di perequazione	146.098
totale altri costi intramoenia	856.667
saldo intramoenia	-67.849

7.2. La Fondazione, in sede di controdeduzioni, riferisce che la gestione dell'attività libero professionale intramuraria del 2023 presenta un saldo positivo, anche escludendo i ricavi e i costi delle attività a pagamento su richiesta di terzi che, come dichiarato, non rientrano nel novero delle attività intramuraria, pur essendo consentite ai dirigenti sanitari.

Al tal fine è prodotto un prospetto con l'indicazione analitica dei ricavi e dei costi dell'intramoenia.

7.3. La Sezione rileva che, in base ai dati sui ricavi e sui costi registrati dal CE e correttamente riportati nella tabella n. 54 della Nota integrativa il saldo dell'attività intramuraria del 2023 risulta negativo.

Si osserva al riguardo che nel prospetto trasmesso dalla Fondazione con la memoria di controdeduzioni i costi per "compartecipazione al personale" sono indicati per 2.592.438 rispetto al maggior valore di 2.907.747 attestato dal CE che determina disavanzo della gestione a prescindere dalla contabilizzazione ricavi e dai costi per le attività a pagamento su richiesta di terzi.

Si ricorda che gli enti del SSN devono tenere una contabilità separata delle attività erogate in regime libero-professionale intramurario, che contabilizzi tutti i ricavi ed i costi, diretti e indiretti.

L'art. 3 della legge n. 724/1994 precisa, al comma 6, che tale contabilità non può presentare disavanzo e aggiunge, al comma 7, che, ove ciò avvenga, il direttore generale è obbligato ad assumere tutti i provvedimenti necessari, compresi l'adeguamento delle tariffe o la sospensione del servizio.

Ciò detto, si raccomanda alla Fondazione di riportare in equilibrio l'attività intramuraria, indicando correttamente nella Nota integrativa tutti gli oneri della gestione che dovranno trovare corrispondenza con le registrazioni del CE.

8. Adozione e approvazione dei bilanci.

- *Ritardata adozione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione da parte dell'Azienda e ritardata approvazione degli stessi da parte della Giunta regionale.*

8.1.1. Il bilancio di esercizio 2023 della Fondazione è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 320 del 11 luglio 2024, con un ritardo di 72 giorni rispetto al termine ordinario del 30 aprile 2023 (art. 31, comma 1, e art. 32, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011; art. 123, comma 3, della legge regionale n. 40/2005). Lo stesso risulta approvato con delibera di giunta n. 1257 del 4 novembre 2024, con 157 giorni di ritardo rispetto al termine ordinario del 31 maggio 2024.

Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di esercizio nel periodo esaminato con l'indicazione dei giorni di ritardo rispetto ai termini di legge, da cui si evince la persistenza di un forte ritardo dell'approvazione regionale e, di contro, una significativa riduzione dei tempi di adozione da parte della Fondazione a partire dal 2021.

BILANCIO D'ESERCIZIO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Adozione Fondazione	09/11/2017	24/09/2018	26/09/2019	30/07/2020	09/11/2021	30/06/2022	22/06/2023	11/07/2024
Termine	30/04/2017	30/04/2018	30/04/2019	30/06/2020	30/06/2021	31/05/2022	30/04/2023	30/04/2024
Ritardo gg.	193	147	149	30	132	30	53	72

BILANCIO D'ESERCIZIO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Approvazione Regione	17/05/2018	25/03/2019	27/07/2020	08/02/2021	18/07/2022	25/07/2022	16/10/2023	04/11/2024
Termine	31/05/2017	31/05/2018	31/05/2019	31/07/2020	31/07/2021	15/07/2022	31/05/2023	31/05/2024
Ritardo gg.	351	298	423	192	352	10	138	157

8.1.2. Il bilancio economico di previsione 2023 (e pluriennale 2023-2025) della Fondazione è stato adottato con deliberazione del Direttore generale n. 278 del 12 marzo 2023 e approvato dalla Regione con la deliberazione di giunta n. 1281 del 06 novembre 2023, intervenute entrambe oltre i termini stabiliti dalla legge, fissati rispettivamente al 15 novembre e al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di

riferimento (art. 32, comma 5, del d.lgs. n. 118/2011; art. 123, commi 1 e 2, della legge regionale n. 40/2005).

Si riportano di seguito le date di approvazione dei bilanci di previsione nel periodo esaminato con l'indicazione dei giorni di ritardo rispetto ai termini di legge.

BILANCIO ECONOMICO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Adozione Fondazione	05/04/2017	05/02/2018	21/12/2018	28/02/2020	12/03/2021	25/03/2022	12/05/2023
Termine	15/11/2016	15/11/2017	15/11/2018	15/11/2019	15/11/2020	15/11/2021	15/11/2022
Ritardo gg	141	82	36	105	117	130	178

BILANCIO ECONOMICO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Approvazione Regione	29/05/2018	29/05/2018	15/07/2019	21/12/2020	02/08/2021	21/11/2022	06/11/2023
Termine	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022
Ritardo gg.	514	149	196	356	214	325	310

8.2. La Fondazione, in sede di controdeduzioni, riferisce che i tempi di adozione dei bilanci sono direttamente connessi all'emanazione da parte della Regione degli atti necessari alla redazione dei documenti contabili (assegnazione finale per il bilancio di esercizio ed emanazione delle linee guida per il bilancio di previsione).

Si precisa quindi che la Fondazione si è dotata di un proprio Regolamento il quale prevede, in particolare, che l'adozione del bilancio avvenga entro 45 giorni dalla data del ricevimento degli atti regionali sopra richiamati.

8.3. La Sezione accerta la tardiva adozione e la conseguente tardiva approvazione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

La violazione dei termini era già stata accertata da questa Sezione con le deliberazioni emesse a seguito dei controlli sui bilanci dei precedenti esercizi, dove era stato richiesto alla Fondazione ed alla Regione di adottare i provvedimenti organizzativi e gestionali per superare l'irregolarità.

Si deve quindi dare atto del notevole miglioramento della tempistica di adozione del bilancio di esercizio confermata anche nel 2023 a fronte del peggioramento di quella del bilancio economico di previsione.

Rimangono invece sempre molto elevati i tempi di approvazione della Regione.

Nel rinviare alle considerazioni svolte nelle pronunce precedenti sull'importanza della tempestiva adozione e approvazione dei bilanci ai fini della corretta gestione economica e finanziaria, si rinnova l'invito alla Fondazione e alla Regione a

predisporre i documenti e ad adottare i provvedimenti necessari in tempi utili a garantire il rispetto dei termini di legge.

Tutto ciò premesso e considerato

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, sulla base dell'esame delle relazioni inviata dal Collegio sindacale sul bilancio di esercizio 2023, e della successiva attività istruttoria

ACCERTA

la presenza, nei termini indicati in motivazione, dei seguenti profili di criticità attinenti alla gestione economica e finanziaria **della Fondazione Toscana Gabriele Monasterio** che coinvolgono anche la Regione per le funzioni istituzionali ad essa spettanti sul Servizio sanitario regionale:

- il rischio per il mantenimento dell'equilibrio economico, conseguito con il decisivo apporto dei contributi regionali per le funzioni "non tariffate" in misura superiore al limite di legge;
- l'irregolare gestione contabile degli utilizzi dei fondi rischi ed oneri;
- il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria con il significativo incremento degli oneri per gli interessi passivi;
- l'elevato ammontare dei costi dell'indebitamento;
- il mancato conseguimento degli obiettivi di riduzione dei costi per l'acquisto dei farmaci (spesa farmaceutica per acquisti diretti) e dei dispositivi medici fissati dalla Regione;
- l'elevato ammontare dei costi per il personale;
- il saldo negativo della gestione dell'attività libero professionale intramuraria come risultante dai valori dei ricavi e dei costi riportati nei documenti di bilancio;
- la ritardata adozione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione;

CHIEDE

alla Fondazione di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate anche con la collaborazione della Regione, ed in particolare a:

- mantenere l'equilibrio economico della gestione, attraverso una attenta programmazione dei costi nel quadro delle risorse disponibili con il finanziamento ordinario e delle eventuali risorse aggiuntive rese disponibili dalla Regione con entrate proprie;
- ripristinare la corretta gestione contabile dei fondi rischi e oneri;
- proseguire con una gestione della liquidità che, dopo aver assicurato il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, consenta il definitivo superamento del ricorso strutturale all'anticipazione di tesoreria;
- verificare la sostenibilità dei costi di indebitamento nei limiti assicurati dalle fonti ordinarie di finanziamento della Fondazione;
- verificare l'appropriatezza della prescrizione dei farmaci e dell'acquisto dei dispositivi medici in modo da garantirne l'impiego razionale e il contenimento dei relativi costi;
- fornire la programmazione dei costi del personale concordata con la Regione, attestante gli obiettivi di riequilibrio già conseguiti e quelli da conseguire nei prossimi esercizi sino a garantirne la piena sostenibilità nel quadro delle fonti di finanziamento ordinarie, senza pregiudizio per la prestazione dei livelli essenziali di assistenza;
- procedere corretta gestione e contabilizzazione dell'attività intramuraria;
- superare tutte le rimanenti problematiche di carattere organizzativo che concorrono ai ritardi nell'approvazione del bilancio di esercizio e del bilancio economico di previsione.

Rinnova inoltre l'invito alla Regione ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità nella gestione della Fondazione riconducibili alle proprie competenze in materia di organizzazione del SSR e in particolare a:

- provvedere ad adeguati trasferimenti di cassa che evitano il sottofinanziamento degli enti e il ricorso alle anticipazioni di tesoreria;
- verificare preventivamente la sostenibilità dei mutui o delle altre forme di finanziamento autorizzate agli enti, comprese le operazioni di partenariato pubblico-privato, nel quadro delle risorse assicurate dal finanziamento ordinario;
- fissare gli obiettivi di contenimento dei costi delle aziende ed eventuali rimodulazione degli stessi con provvedimenti ufficiali da rendere disponibili agli organi di controllo;

- provvedere ad una più sollecita approvazione dei bilanci di esercizio e dei bilanci preventivi.

I provvedimenti adottati dalla Fondazione e dalla Regione dovranno essere comunicati alla Sezione che si riserva di valutarne l'idoneità e l'efficacia nei successivi controlli.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Direttore generale della Fondazione Toscana Gabriele Monasterio, al Collegio sindacale e al Presidente della Regione Toscana.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 27 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 10 aprile 2025.

Il magistrato relatore
Paolo Bertozzi
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 5 giugno 2025
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)